

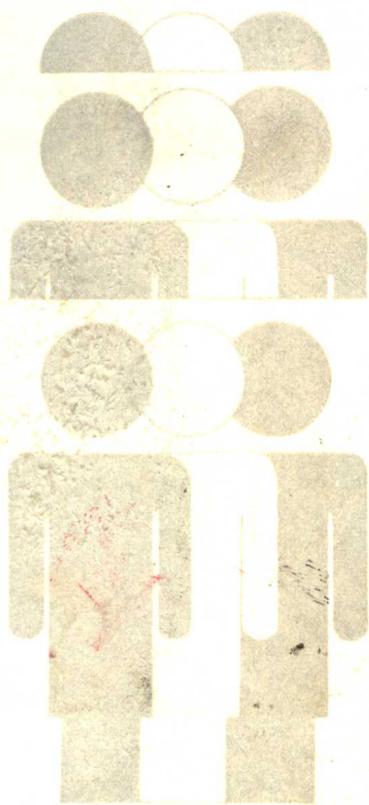
中外人事制度比较

《 行政管理学知识丛书 》

XINGZHENG
GUANLIXUE
ZHISHI
CONGSHU

● 胡果文 周敏凯 李晓路 著

● 上海社会科学院出版社



行政管理学知识丛书

中外人事制度比较研究

胡果文 周敏凯 李晓路 著

上海社会科学院出版社

责任编辑 高品瑚

封面设计 邹越非

中外人事制度比较研究

胡果文 周敏凯 李晓路 著

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

发行所上海发行所发行 树山文艺印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 15.75 字数 331000

1989 年 3 月第 1 版 1989 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—5,000

ISBN 7—80515—106—7/G·44 定价: 5.40 元

序 言

叶 尚 志

由胡果文、周敏凯、李晓路三位同志合著的《中外人事制度比较研究》一书，在党的十三大提出干部人事制度改革总体构思之后出版问世，是很有参考价值的。也是近年来人才科学研究和人事管理学研究的一项新成果。

党的十三大在改革干部人事制度方面的论述系统而又明确，并且有许多新的突破。我们党在这方面既汲取了我国古今的经验教训，也借鉴外国一些行之有效的做法，力求根据我国实际，形成有中国特色的社会主义人事制度。党的十三大报告中关于干部人事制度特别指出：要在党政分开的基础上，改变集中统一管理的现状，建立科学的分类管理体制；建立国家公务员制度，实现对干部人事的依法管理和公开监督；竞争机制引入企业人事管理和干部人事管理；等等。这些都是新问题，既需要从理论学术上探讨和阐发，更需要从实践上勇于探索和开拓。我们很有必要广收信息，开扩眼界，拓宽思路，以利于干部人事制度改革的决策和实施。因此介绍外国的人事制度，并与我国古今人事制度进行对比研究，就是非常必要的了。

以人员分类管理而言，当前世界上由于经济文化科学技术的发达，分工越来越复杂细密。许多发达国家早就形成按

人员分类进行管理的制度。人员分类管理绝非只是将人员简单地分分类就算完事，还需要按各类人员的特点形成各异的人事管理法规，人事组织体制，以及不同的职责要求、权利义务，报酬待遇等一系列配套措施。在各发达国家内，由于具体情况不同，分类管理制度也有差异，并且仍在改革和不断完善。我国人员分类管理制度的实践起步较晚，党的十三大之后将大踏步前进，这就需要我们参考各主要国家在这方面的做法并结合国情加以取舍。

再如竞争机制引入人事管理。我们也应该研究外国的经验，趋利避害，择善而从。竞争机制是商品经济的产物，它又促进商品经济的发展，两者是相辅相成的。因此商品经济发达的国家，社会上的竞争机制早已形成，成为人们生活行为的准则。人事管理不可能不受其影响和制约。就这方面而言，竞争机制有力地推动人们奋发向上，无情地惩罚怠惰和落后，自然形成优胜劣汰的格局。它是促使优秀人才大批地脱颖而出，提高全民族精神素质的一种无形而强大的力量，也是衡量一个社会是否具有充分活力的显著标志。学习发达国家将竞争机制与人事管理相结合的经验，同时注意去除竞争机制的某些消极因素。无疑也是我国干部人事制度改革所不可或缺的。

又如国家公务员制度。西方有的国家称为文官制度。早在第一次工业革命以后这项制度就已顺应资本主义的迅猛发展而诞生了，并且一开始就显示了其优越性。其实这一制度中包含的许多要素在我国隋唐时就已形成，西方的公务员制度，在很多方面借鉴了我国的文化和政治遗产。党的十三大提出建立国家公务员制度并把它作为当前干部人事制度改革

的重点,这不论从理论上还是从实践上都是一项崭新的任务,受到海内外广大有识之士的高度评价。我们在建立和实行国家公务员制度的过程中,当然要虚心学习各发达国家一个多世纪以来的经验。但由于国情有别,我们也不能完全照搬外国的做法。只要我们谨慎从事,精密设计,不脱离我国实际;同时又汲取外国行之有效的一切好经验,我们就一定能后来居上,形成一套完善的、优于资本主义国家的公务员制度,使我们的社会主义制度的优越性在干部人事工作方面充分地显示出来。

正是在上述思考之下,我愿郑重推荐这本书给广大人事工作者和人才科学研究者以及关心我国人事制度改革的所有读者。

一九八七年十二月于上海

丛书出版前言

一部人类社会发展史，也是一部社会管理演进史。自从国家法律和国家行政机制组成的社会管理系统取代了由血缘维系的管理机构之后，人类社会的管理活动发生了一个质的飞跃。星转斗移，沧桑变迁，国家历史类型几经更替，国家行政管理的方式也经历了由低级到高级，由简单到复杂的发展过程。时至今日，国家的行政职能日趋强化，国家行政管理成为社会一切管理中最重要管理活动。探讨行政管理规律，研究行政管理技术的行政管理科学自然也就成为人们所瞩目的新兴学科。

亲爱的读者朋友：我们奉献给您的《行政管理学知识丛书》将作为您透视世界各国行政管理潮流的一个窗口；将作为您解答行政管理工作中难题的一把钥匙；将作为您获取行政管理新方法、新工具的一个信息库而呈现在您的眼前。

在科学技术高度发展，人类社会面临深刻变革的今天，我们思考民族、国家的前途，思考人类的未来，我们感觉到了一种崇高而深沉的力量——历史责任感，在激励着我们，于是，我们毅然投足行政管理这个崭新而充满艰辛的领域。《行政管理学知识丛书》就是我们辛劳的结晶，她也许很不成熟，甚至是粗陋的，然而，在学科林立的百花园中，请把她权当一棵默默无闻的小草吧！但愿她能象先哲泰戈尔所说的：绿草也

将无悔于它生长的伟大世界。

《行政管理学知识丛书》编委会

一九八七年四月二十五日

《行政管理学知识丛书》编委会

主 编 魏海波

编 委 (以姓氏笔划为序)

王秦丰

史宇航

孙 荣

李 琪

沈敏锋

林 戈

张树义

赵 鸣

胡银康

袁曙宏

董俊山

梁晓燕

目 录

序言	(1)
丛书出版前言	(4)
总论篇	
第一章 人事制度总论	(2)
第一节 人事制度的界说	(2)
第二节 人事组织系统的结构	(6)
第三节 人事制度在上层建筑中的地位和作用	(10)
第四节 中外人事制度的历史与现状	(17)
第五节 中外人事制度比较的意义、原则和方法	(24)
中国篇	
第二章 中国人事制度的历史考察	(31)
第一节 中国人事制度形成的时间	(31)
第二节 中国人事制度发展的阶段划分	(33)
第三节 人事制度的发展与中国社会发展之关系	(41)
第三章 中国人事制度的具体内容与主要特点	(42)
第一节 中国人事制度的主导原则	(42)
第二节 人事机构	(45)
第三节 选拔录用	(50)
第四节 品级制度	(63)
第五节 俸禄制度	(67)

第六节	考核与奖惩	(75)
第七节	退休退职	(87)
第四章	中华人民共和国人事制度概述	(89)
第一节	新中国人事制度的建立及特点	(89)
第二节	中央人事管理机构的变迁	(92)
第三节	我国干部队伍的来源	(96)
第四节	干部的工资福利	(100)
第五节	干部的培训与考核	(115)
第六节	干部的奖惩	(117)
第七节	干部的离休退休	(120)
苏东篇		
第五章	苏联人事制度	(124)
第一节	历史概述	(124)
第二节	任用制度	(133)
第三节	考核制度	(136)
第四节	奖惩制度	(138)
第五节	工资制度	(139)
第六节	福利制度	(141)
第七节	培训制度	(143)
第八节	退休制度	(146)
第六章	南斯拉夫人事制度	(149)
第一节	历史概述	(149)
第二节	主导原则上的特点	(153)
第三节	选拔录用制度	(155)
第四节	调配交流制度	(157)
第五节	培训制度	(159)

第六节	考核奖惩制度	(160)
第七节	工资制度	(161)
第八节	退休制度	(163)
第七章	其他东欧国家的人事制度	(166)
第一节	历史概述	(166)
第二节	国家工作人员的权利和义务	(169)
第三节	任用制度	(172)
第四节	考核晋升制度	(175)
第五节	培训进修制度	(178)
第六节	奖惩制度	(180)
第七节	工资福利制度	(185)
第八节	退休制度	(190)
欧美篇		
第八章	文官制度	(196)
第九章	英国人事制度	(203)
第一节	历史概述	(203)
第二节	主导原则	(207)
第三节	人事机构	(208)
第四节	选拔与培养	(210)
第五节	分类定位	(216)
第六节	考核、晋升与奖惩	(219)
第七节	调配制度	(224)
第八节	工资制度	(224)
第九节	退休与福利制度	(227)
第十节	人事监督	(230)
第十章	美国人事制度	(232)

第一节	历史概述	(232)
第二节	主导原则与人事机构	(237)
第三节	选拔与培养	(241)
第四节	分类定位	(244)
第五节	考核、晋升与奖惩	(251)
第六节	工资制度	(256)
第七节	退休与福利制度	(261)
第八节	权利义务与人事监督	(264)
第十一章	法国人事制度	(266)
第一节	历史概述	(266)
第二节	主导原则与人事机构	(269)
第三节	分类定位	(271)
第四节	选拔考试	(273)
第五节	培训进修	(275)
第六节	鉴定、晋升与奖惩	(279)
第七节	调配与辞退	(281)
第八节	工资制度	(283)
第九节	退休与福利制度	(287)
第十节	权利义务与人事监督	(290)
第十二章	联邦德国人事制度	(292)
第一节	历史概述	(292)
第二节	主导原则与人事机构	(295)
第三节	选拔、培养与晋升	(296)
第四节	分类定位与工资制度	(299)
第五节	考核与奖惩	(307)
第六节	退休福利制度	(308)

第七节	调配制度	(311)
第八节	权利义务与人事监督	(311)
第十三章	日本国人事制度	(314)
第一节	历史概述	(314)
第二节	主导原则与人事机构	(322)
第三节	考试任用制度	(324)
第四节	职阶制、工资与福利制度	(325)
第五节	工作评定、晋升和登用制度	(330)
第六节	进修培训	(331)
第七节	权利义务与奖惩制度	(333)
引玉篇		
第十四章	中外人事制度比较的历史前提	(336)
第一节	东西方国家的政府体制与历史传统	(336)
第二节	东西方国家行政管理的理论与实践	(340)
第三节	各国人事制度的主导原则	(342)
第十五章	中外人事制度比较与优化目标的确定	(345)
第一节	中外人事制度的共性特点比较	(345)
第二节	中外人事制度个性特点比较与优化目标的确定	(356)
第十六章	国外人事制度改革动向	(378)
第一节	人事管理理论的演变	(378)
第二节	人事制度实践的发展	(386)
第三节	人事工程的崛起	(400)
第十七章	为建设有中国特色的社会主义人事制度而努力	(404)
第一节	三中全会以后我国人事制度改革评述	(404)

第二节 我国人事制度改革前景展望	(417)
后 记	(442)
附录一 《法国公务员总章程》	(444)
附录二 《波兰国家机关工作人员法》	(462)
附录三 参考书目	(482)

总 论 篇

第一章 人事制度总论

第一节 人事制度的界说

(一)什么是人事制度

人事制度的内涵外延历来众说纷纭，莫衷一是。按主要倾向，可分为三种意见。

第一种意见认为：人事制度是一国对其有效统治范围内所有社会成员实行管理的制度。国家通过宪法、民法、刑法、经济法、职业法、婚姻法等各种层次、各种类别的法律法规和政策性条例；运用官僚、军队、法院、警察、监狱等政权的威信和力量；加上道德和行为规范的辅助来保证这一管理制度的实现。

第二种意见认为：前述定义从宏观的角度来描述人事制度，视野比较宽阔，有利于人们看到人事制度与国家的内在联系和阶级属性。但失之过宽，易与政治制度和法律制度相混淆。因此，人事制度主要指一国对从事一定工作或已退休的各类社会成员实行管理的制度，而不包括儿童、各级学校的学生以及未参加过工作的老人或其他人员。

第三种意见则认为：人事制度的定义还应该严格一些。主要指一国从中央到地方的各级各类政府工作人员的管理制度。国家通过选拔录用，考勤考绩，奖惩升迁，调配交流，培训